

## Informativo jurisprudencial – TCU

03 a 09 de março

### BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA Nº 206

Sessão de 06 e 07 de janeiro de 2018

Assunto: Pessoal. Parlamentar.  
Aposentadoria por invalidez. Capacidade  
laboral. Cancelamento. Consulta.

Ementa Ex-Deputado Federal aposentado por invalidez, sob o regime do Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC ([Lei 7.087/1982](#)) ou do Plano de Seguridade Social dos Congressistas - PSSC ([Lei 9.506/1997](#)), que vier a exercer funções, empregos ou cargos públicos, em qualquer das esferas da Federação ou, ainda, atividade profissional na iniciativa privada, sujeita-se ao cancelamento do benefício, observado o devido processo legal, inclusive reavaliação médica, tendo em vista que o pressuposto da aposentadoria por invalidez é o impedimento de exercício de atividade laboral.

**(Acórdão 198/2018 Plenário, Consulta, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)**

Assunto: Pessoal. Parlamentar.  
Aposentadoria por invalidez. Capacidade  
laboral. Cancelamento. Prestação de  
serviço. Contrato administrativo. Consulta.

Ementa: É possível a ex-Deputado Federal aposentado por invalidez prestar serviços à Administração Pública, mediante contrato regularmente processado nos moldes da [Lei 8.666/1993](#), em qualquer modalidade e em igualdade de condições com outros eventuais interessados, desde que tal contratação não conduza ao reconhecimento da insubsistência dos pressupostos que fundamentaram a aposentadoria, sob pena de cancelamento do benefício, na forma do art. 46 da [Lei 8.213/1991](#).

**(Acórdão 198/2018 Plenário, Consulta, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)**

Assunto: Pessoal. Parlamentar.  
Aposentadoria por invalidez. Capacidade  
laboral. Cancelamento. Trabalho  
voluntário. Consulta.

Ementa: É possível a ex-Deputado Federal aposentado por invalidez prestar serviços de forma filantrópica ou graciosa, nos termos da [Lei 9.608/1998](#), desde que as atividades desenvolvidas não conduzam ao reconhecimento de insubsistência dos pressupostos que fundamentaram a

aposentadoria, sob pena de cancelamento do benefício, na forma do art. 46 da [Lei 8.213/1991](#).

**(Acórdão 198/2018 Plenário, Consulta, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)**

Assunto: Contrato Administrativo. Obras e serviços de engenharia. Superfaturamento. Referência. Índice de preços. Correção.

Ementa: A confrontação do orçamento contratado com outro elaborado com parâmetros de custo obtidos depois de vários anos é imprópria para aferição de adequação da proposta contratada com valores de mercado, isso porque as correções de preços por índices em datas demasiadamente longas não conseguem reproduzir as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato ou da celebração dos aditivo.

**(Acórdão 201/2018 Plenário, Prestação de Contas Simplificada, Relator Ministro Benjamin Zymler)**

Assunto: Contrato Administrativo. Preço. BDI. Tributo. Marco temporal. Imposto de renda. CSLL. Ressarcimento. Consulta.

Ementa: Os contratos firmados até a data de publicação do Acórdão 950/2007 Plenário (DOU de 28/5/2007) que tenham previsto IRPJ e CSLL nas planilhas de preços, como item específico (custo direto) ou no BDI, podem manter as condições à época de suas celebrações, o que implica a desnecessidade de serem cobrados das contratadas quaisquer ressarcimentos a esse título, em atenção ao princípio da segurança jurídica e às ressalvas constantes do Acórdão 1591/2008 Plenário, sem prejuízo da aferição de eventual sobrepreço.

**(Acórdão 205/2018 Plenário, Consulta, Relator Ministro Aroldo Cedraz)**

Assunto: Contrato Administrativo.

Terceirização. Reserva técnica. Justificativa. Marco temporal. Ressarcimento. Consulta.

Ementa: Os contratos já encerrados ou ainda em vigor quando da publicação do Acórdão 205/2018 Plenário que tenham incluído o item “reserva técnica” nas planilhas de custos, sem a devida justificativa, podem manter as condições à época de suas celebrações, o que implica a desnecessidade de serem cobrados das contratadas quaisquer ressarcimentos a esse título, em atenção ao princípio da segurança jurídica, sem prejuízo da aferição de eventual sobrepreço.

**(Acórdão 205/2018 Plenário, Consulta, Relator Ministro Aroldo Cedraz)**

Assunto: Contrato Administrativo. Terceirização. Reserva técnica. Justificativa.

Ementa: A inclusão do item “reserva técnica” nas planilhas de custos e formação de preços dos contratos com empresas prestadoras de serviços terceirizados somente é admitida se houver justificativa prévia e expressa dos custos correspondentes que serão cobertos por esse item.

**(Acórdão 205/2018 Plenário, Consulta, Relator Ministro Aroldo Cedraz)**

Assunto: Contrato Administrativo. Aditivo. Requisito. Empreitada integral. Quantidade.

Ementa: No regime de execução por empreitada integral, pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, regra geral, não ensejam aditivo, haja vista que, nesse regime, não se espera que o fiscal realize avaliações meticulosas e individuais de quantidades. Excepcionalmente, com o intuito de evitar o enriquecimento ilícito de qualquer das partes, alterações relevantes podem ensejar a assinatura de aditivo.

**(Acórdão 211/2018 Plenário,**

**Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)**

Assunto: Direito Processual.  
Indisponibilidade de bens. Abrangência.  
Agente privado. Agente público.

Ementa: A medida cautelar de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º, da [Lei 8.443/1992](#)) pode alcançar tanto os agentes públicos quanto os particulares responsáveis pelo ressarcimento dos danos em apuração.

**(Acórdão 213/2018 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo)**

Assunto: Convênio. Prestação de contas.  
Lei Rouanet. Receita. Execução financeira.

Ementa: No âmbito de projetos culturais incentivados pela [Lei 8.313/1991](#) (Lei Rouanet), a comercialização de ingressos por preços maiores que os fixados no plano de distribuição do produto, embora possa prejudicar os objetivos do Pronac de democratização do acesso à cultura, não implica, necessariamente, imputação de débito, se a receita obtida não foi superior à prevista no ajuste.

**(Acórdão 985/2018 Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)**

**INFORMATIVO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS Nº 339**  
**Sessão de 30 e 31 de janeiro, 06 e 07 de fevereiro de 2018**

**Plenário**

**1. A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível para a perfeita compreensão do objeto e com a necessária justificativa da Administração nos autos do processo licitatório, podendo ser substituída pela apresentação de declaração de preposto da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto. A visita deve ser compreendida como direito subjetivo da empresa licitante, não como obrigação imposta pela Administração.**

Ao apreciar o relatório de auditoria nas obras de drenagem da bacia do rio Imboáçu, em São Gonçalo/RJ, objeto de termo de compromisso celebrado entre o Ministério das Cidades e o Estado do Rio de Janeiro, tendo como interveniente executor o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), o TCU, por meio do [Acórdão 2195/2016 Plenário](#), determinou a audiência do presidente e membros da Comissão Especial de Licitação, bem como do então Presidente do Inea, em face da exigência constante do subitem 9.3.7 do edital da Concorrência 5/2011, que *“impôs custos desnecessários aos licitantes para a realização de vistoria prévia no local da obra, exigência potencialmente restritiva do caráter competitivo do certame e que pouco contribuiria para o conhecimento do objeto pelos licitantes, bem como reuniu todos os potenciais participantes em data e horário previamente agendados, permitindo o prévio conhecimento do universo de concorrentes”*. Em seu voto, apesar de concordar com o argumento dos responsáveis quanto à existência de previsão legal para a realização de vistoria da obra como condição de habilitação, o relator ponderou que *“tal disposição deve ser interpretada com razoabilidade para evitar a imposição de custos desnecessários aos licitantes e, por conseguinte, restringir o caráter competitivo da licitação”*. Ao frisar que a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de que *“a vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível para a perfeita compreensão do objeto, podendo ser substituída pela possibilidade de apresentação de declaração de preposto da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto”* e de que *“a exigibilidade de visita técnica é cabível, quando necessária ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, necessitando ser motivada pela Administração nos autos do processo licitatório”*, o relator constatou que, no caso em apreço, a realização de visita técnica *“pouco contribuiu para o conhecimento do objeto, pois as intervenções são localizadas em áreas urbanas de São Gonçalo/RJ, abertas à livre circulação de pessoas, não havendo nenhuma restrição ao acesso ou necessidade de presença da Administração para que os potenciais interessados inspecionassem o seu sítio e realizassem os levantamentos que entendessem cabíveis”*. Para o relator, as visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como direito subjetivo da empresa licitante, não como obrigação imposta pela Administração, e que essa seria, a seu ver, *“a melhor interpretação do art. 30, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos”*. O relator também externou sua preocupação com a *“previsão editalícia de realização de visitas coletivas, reunindo todos os potenciais concorrentes em um único horário, exigência contrária aos princípios da moralidade e da probidade administrativa, na medida em que permite tanto ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes quanto às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições propícias para a colusão”*. E arrematou: *“As alegações dos defendentes também são confrontadas com o ambiente pouco competitivo no qual se realizou o certame, com a participação de apenas duas licitantes e com a oferta de um desconto ínfimo, de apenas 1,11% em relação ao orçamento estimativo da contratação, o que contrasta com a atratividade que uma obra de elevado vulto deveria despertar para a iniciativa privada”*. Ao final, considerando a existência de atenuantes, o relator propôs e o Plenário decidiu acolher parcialmente as razões de justificativa dos responsáveis.

**(Acórdão 170/2018 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)**

**2. As alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação.**

Ao apreciar o relatório de auditoria nas obras de drenagem da bacia do rio Imboáçu, em São Gonçalo/RJ, objeto de termo de compromisso celebrado entre o Ministério das Cidades e o Estado do Rio de Janeiro, tendo como interveniente executor o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), o TCU, por meio do [Acórdão 2195/2016 Plenário](#), determinou a audiência do Presidente do Inea à época do fatos e do então Diretor de Recuperação Ambiental do órgão em face da *“revisão ilegal do projeto básico, modificando as principais soluções adotadas, e a alteração de 74,07% do valor do contrato, com violação ao disposto nos arts. 3º, 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993 e aos limites legais impostos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993”*. Após apreciar as razões de justificativa apresentadas, a unidade técnica concluiu por sua rejeição e pela consequente aplicação de multa aos responsáveis. Ao acolher o exame empreendido pela unidade instrutiva, o relator ressaltou em seu voto que, embora as alterações no Contrato 79/2012-Inea *“não tenham resultado em modificação do valor contratual global, os acréscimos e supressões de quantitativos e de serviços representaram 74,07% do valor contratado, totalizando R\$62.062.450,69, sendo 12,37% relativos ao acréscimo nos itens originalmente contratados e outros 61,70% referentes à inclusão de serviços novos”*. Tais alterações teriam sido *“contrabalançadas por 64,65% de supressão de quantitativos de serviços contratados e outros 9,41% de exclusão total de itens da planilha”*. Segundo o relator, *“as alterações nas metodologias de execução das obras desvirtuaram os termos e condições pactuadas quando da celebração do ajuste, ultrapassando os limites legais de aditamento contratual previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993”*. Ao enfatizar a necessidade de que as alterações do projeto licitado sejam justificadas em *“pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como devam decorrer de fatos supervenientes”*, o relator destacou que a motivação apresentada pelos responsáveis para o aditamento fora a *“necessidade de diminuir a quantidade de famílias a serem reassentadas em virtude da obra e pela ocorrência de solos moles não prevista no projeto básico, o que oneraria o valor da obra em cerca de R\$ 32 milhões devido ao acréscimo na profundidade de execução das estacas”*. Para o relator, as razões de justificativa demonstraram que *“o aludido projeto foi baseado em levantamento geotécnico deficiente, bem como utilizou solução comprovadamente antieconômica e inadequada para o local da intervenção”*. Acrescentou, ainda, que *“a justificativa para modificação do projeto demonstra que não houve, de fato, a ocorrência de circunstância superveniente. Na verdade, a alegada necessidade de reassentamento de 800 famílias seria uma típica condição pré-existente, assim como a condição do solo no local”*. E arrematou em seu voto: *“houve expressiva modificação do objeto contratado, mas o seu valor ficou imutável. Com essa conta de chegada, alterou-se a solução onerosa e antieconômica do projeto básico por um método executivo mais racional e eficiente”*. Destarte, seria *“bastante plausível uma expressiva redução no valor da obra caso o projeto final fosse objeto de nova licitação, evidenciando que não houve comprovação do primeiro requisito elencado na Decisão 215/1999-Plenário para a extrapolação dos limites de aditamento contratuais”*, qual seja, que *“os termos de aditamento decorressem de causas supervenientes que implicassem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial, o que não é o caso, por exemplo, da necessidade de reassentar as famílias”*. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

**(Acórdão 170/2018 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)**

**3. A confrontação do orçamento contratado com outro elaborado com parâmetros de custo obtidos depois de vários anos é imprópria para aferição de adequação da proposta contratada com valores de mercado, isso porque as correções de preços por índices em datas demasiadamente longas não conseguem reproduzir as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato ou da celebração dos aditivos.**

Recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU para reabertura das contas dos gestores responsáveis pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/Administração Nacional (Senac/AN) no exercício de 2002, originalmente julgadas regulares com ressalva, visava apurar fatos supervenientes ao exame das contas tratados em processo de representação convertida em tomada de contas especial, envolvendo irregularidades nas obras do Centro Administrativo do Senac/AN e do Serviço Social do Comércio/Administração Nacional (Sesc/AN), na Barra de Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro. Entre as irregularidades suscitadas, mereceram destaque os indícios de superfaturamento no Contrato 01/2002, calculado em R\$ 391.092,71. Em seu voto, o relator ressaltou que o principal elemento de defesa do Presidente dos Conselhos Nacionais do Senac e Sesc fora o laudo técnico elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), o qual estaria a evidenciar a inexistência do referido sobrepreço. No entanto, o relator ponderou haver diversas inconsistências na metodologia da referida Fundação para apropriar os preços referenciais dos serviços, entre elas o fato de que a Fipe adotou diversos índices econômicos para deflacionar os preços de referência pesquisados para a data-base do contrato, no ano de 2002, sem que fossem apresentadas justificativas a respeito da escolha dos índices utilizados para deflação. Nesses casos, *“via de regra, existe uma redução do superfaturamento calculado. É sabido que um dos atributos de todo orçamento é a propriedade da temporalidade, que mostra que um orçamento realizado tempos atrás não é válido para hoje, bem como aquele orçamento elaborado hoje pode não corresponder aos custos que serão enfrentados pela construtora durante a execução da obra. Apesar da possibilidade do reajustamento, existem flutuações de preços dos insumos, alterações tributárias, evolução dos métodos construtivos, bem como diferentes cenários financeiros e gerenciais que limitam no tempo a validade e a precisão de um orçamento”*. Segundo o relator, a confrontação do orçamento contratado com outro elaborado com parâmetros de custo obtidos depois de vários anos é imprópria para aferição de adequação da proposta contratada com valores de mercado, haja vista que *“as correções de preços por índices em datas demasiadamente longas não conseguem reproduzir as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato ou da celebração dos aditivos”*. E arrematou: *“Cabe à parte manifestante o ônus da prova, principalmente quando os referenciais de preços utilizados pela equipe de auditoria do TCU são fontes oficiais e gozam de presunção relativa de validade”*. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu dar provimento ao recurso de revisão para julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento da dívida aos cofres do Senac/AN.

**(Acórdão 201/2018 Plenário, Prestação de Contas Simplificada, Relator Ministro Benjamin Zymler)**